RESOLUCIÓN 242/2021, de 12 de mayo
Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía

Artículos: 2 y 24 LTPA, 24.2 LTAIBG.

Asunto: Reclamación interpuesta por *XXX* contra el Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga) por denegación de información pública.

Reclamaciones: Acumuladas núms. 424/2019 y 164/2020

ANTECEDENTES

Primero. La persona ahora reclamante presentó, el 22 de agosto de 2019, escrito dirigido al Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga) exponiendo lo siguiente:

> "[...] Que vistos los artículos 2.a, 6.a, 6.b, 7.b y 24 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de transparencia pública de Andalucía.
>
> "Que visto el artículo 16.3 de la Ley 39/2015, que literalmente se transcribe a continuación:
>
> "«El registro electrónico de cada Administración u Organismo garantizará la constancia, en cada asiento que se practique, de un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, si procede, y persona u órgano administrativo al que se envía, y, en su caso, referencia al contenido del documento que se registra....»

"Que visto el artículo 5 de la Ley 40/2015, que literalmente se transcribe a continuación:

"«Artículo 5. Órganos administrativos.

"1. Tendrán la consideración de órganos administrativos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo...»

"Que he presentado varios escritos en el Excmo. Ayuntamiento de Benalmádena, concretamente con los números de registro de entrada 2018034285, 2019009794 y 2019024701, y necesito la información detallada en el citado y transcrito art. 16.3 de la Ley 39/2015.

"Por todo lo expuesto,

"SOLICITO,

"Que de todos y cada uno de los citados registros de entrada números 2018034285, 2019009794 y 2019024701, se me facilite la información de todas las personas u órganos administrativos a los que se han enviado cada uno de ellos, posibles rechazos o devoluciones y reenvíos, con indicación de la fecha correspondiente, a ser posible a la dirección de correo electrónico arriba indicada".

Segundo. El 24 de septiembre de 2019, tiene entrada en el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (en adelante, el Consejo) reclamación ante la ausencia de respuesta a la solicitud de información. El Consejo asigna a esta reclamación el número de expediente 424/2019.

Tercero. Con fecha 13 de noviembre de 2019, se dirige escrito a la persona reclamante comunicando la iniciación del procedimiento de resolución de la reclamación 424/2019. En la misma fecha se solicitó al Ayuntamiento reclamado copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver aquélla. Dicha solicitud es comunicada, asimismo, por correo electrónico de fecha 14 de noviembre de 2019 a la Unidad de Transparencia (u órgano equivalente) respectiva.

Cuarto. La persona ahora reclamante presentó, el 13 de enero de 2020, nuevo escrito dirigido al Ayuntamiento de Benalmádena por el que solicita:

"[...] "Que vistos los artículos 2.a, 6.a, 6.b, 7.b y 24 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de transparencia pública de Andalucía.

"Que visto el artículo 16.3 de la Ley 39/2015, que literalmente se transcribe a continuación:

"«El registro electrónico de cada Administración u Organismo garantizará la constancia, en cada asiento que se practique, de un número, epígrafe expresivo de su naturaleza, fecha y hora de su presentación, identificación del interesado, órgano administrativo remitente, si procede, y persona u órgano administrativo al que se envía, y, en su caso, referencia al contenido del documento que se registra....»

"Que visto el artículo 5 de la Ley 40/2015, que literalmente se transcribe a continuación:

"«Artículo 5. Órganos administrativos.

"1. Tendrán la consideración de órganos administrativos las unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo...»

"Que he presentado varios escritos en el Excmo. Ayuntamiento de Benalmádena, concretamente con los números de registro de entrada 2019032019, 2019032873, y necesito, entre otra, la información detallada en el citado y transcrito art. 16.3 de la Ley 39/2015.

"Por todo lo expuesto,

"SOLICITO,

"Que de todos y cada uno de los citados registros de entrada números 2019032019, 2019032873, se me facilite la información de todas las personas y órganos administrativos a los que se han enviado cada uno de ellos, posibles rechazos o devoluciones y reenvíos, con indicación de la fecha correspondiente, a ser posible a la dirección de correo electrónico arriba indicada".

Quinto. El 16 de enero de 2020, el Ayuntamiento de Benalmádena remite a la persona reclamante contestación en la que informa que:

"En relación a su escrito registrado de entrada con el número 999/2020 el pasado 13 de enero, requiriendo información acerca de los departamentos a los que se han enviado los registros de entrada presentados a su nombre, números 2019032019 y 2019032873, se tiene a bien informar:

"Registro de entrada 2019032019: registrado de entrada el 15 de octubre de 2019, enviado en esa misma fecha a Personal y Alcaldía.

"Registro de entrada 2019032873: registrado de entrada el 22 de octubre de 2019, enviado en esa misma fecha Alcaldía.

> "No consta en el programa de Registro de Entrada que haya ningún rechazo, devolución o reenvío de ninguno de los dos registros de entrada.
>
> "El registro de entrada que motiva el presente informe se envía a Personal y Alcaldía para que, si así lo consideran necesario, emitan el correspondiente informe".

Sexto. El 11 de marzo de 2020, tiene entrada en este órgano de control reclamación ante la respuesta a la solicitud de información:

> "Tras solicitar información pública, se me contesta pero sin aportar toda la información que solicité el 13/01/2020. Anteriormente he realizado una denuncia por publicidad activa y cuatro reclamaciones por información pública, por lo que podríamos estar ante un incumplimiento reiterado de obligaciones".

A esta reclamación, el Consejo le asigna el número de expediente 164/2020.

Séptimo. Con fecha 4 de junio de 2020, el Consejo dirige a la persona reclamante comunicación de inicio del procedimiento para la resolución de la reclamación 164/2020. El mismo día se solicitó al Ayuntamiento reclamado copia del expediente derivado de la solicitud de información, informe y alegaciones que tuviera por conveniente plantear en orden a resolver aquélla. Dicha solicitud es comunicada, asimismo, por correo electrónico de fecha 16 de junio de 2020 a la Unidad de Transparencia (u órgano equivalente) respectivo.

Octavo. Hasta la fecha no consta a este Consejo respuesta alguna del Ayuntamiento reclamado a la documentación solicitada referida a las reclamaciones 424/2019 y 164/2020.

Noveno. Con fecha 12 de mayo de 2021, se dicta Acuerdo de Acumulación de ambos procedimientos por su identidad sustancial e íntima conexión.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Primero. La competencia para la resolución de las dos reclamaciones interpuestas reside en el Director del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 48.1 b) de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (en adelante, LTPA).

Debe destacarse a su vez que, en virtud del artículo 16.5 del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban los Estatutos del Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía, *"[e]l personal funcionario del Consejo, cuando realice funciones de investigación en materias propias de la competencia del Consejo, tendrá el carácter de agente de la*

autoridad", con las consecuencias que de aquí se derivan para los sujetos obligados en relación con la puesta a disposición de la información que les sea requerida en el curso de tales funciones investigadoras.

Segundo. Antes de abordar el examen de las reclamaciones interpuestas, hemos de señalar que la ausencia de respuesta a una solicitud de información pública puede constituir un incumplimiento de la exigencia prevista en el artículo 32 LTPA —que dispone que las solicitudes *"deberán resolverse y notificarse en el menor plazo posible"*— y que en lo que concierne al órgano reclamado sería de un mes, de acuerdo con lo establecido en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante LTAIBG).

A este respecto, no resulta inoportuno recordar que todos los órganos y entidades incluidos en el ámbito de aplicación de la LTPA están obligados a resolver expresamente en plazo las solicitudes de acceso a información pública que les sean planteadas, y que el incumplimiento de la obligación de resolver en plazo puede ser constitutivo de infracción, según dispone el régimen sancionador de la LTPA.

Otra consecuencia directa de la ausencia de respuesta en plazo es la producción de un acto presunto de denegación de la solicitud planteada, de acuerdo con lo previsto en el artículo 20.4 LTAIBG, y contra dicho acto se interpone la reclamación que ahora hemos de analizar.

Y no consta que el Ayuntamiento haya respondido a la solicitud objeto de la reclamación 424/2019.

Tercero. Por otra parte, el Ayuntamiento no ha contestado al requerimiento de informe y expediente desde que le fue solicitado por parte de este Consejo para las reclamaciones expuestas. A este respecto, resulta oportuno recordar que la falta de colaboración en la tramitación de una reclamación puede igualmente resultar constitutiva de infracción, según prevé el citado régimen sancionador.

En efecto, de conformidad con lo establecido en el artículo 28 LTPA, *"el procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se regirá por lo establecido en la legislación básica en materia de transparencia y por lo previsto en esta Ley". Por su parte, el artículo 24.3 LTAIBG establece que "[l]a tramitación de la reclamación se ajustará a lo dispuesto en materia de recursos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común"*. Con base en ese marco normativo, este Consejo, una vez que tiene entrada la reclamación, procede a solicitar al órgano reclamado el expediente derivado de la solicitud de información esencialmente referido a la propia solicitud de información y cuantas actuaciones se deriven de la misma —es decir, fecha en la que tuvo

entrada su solicitud en el órgano, trámites de alegaciones concedidos *ex* 19.3 LTAIBG a personas que puedan resultar afectadas, contestación de los interesados, emisión de informes al respecto, acuerdos de ampliación de plazo, resolución acordada y fecha de notificación y cuantos otros trámites sean acordados durante el procedimiento de resolución—. Igualmente, se solicita al órgano un informe y cuantos antecedentes, información o alegaciones consideren oportuno para la resolución de la reclamación.

Esta solicitud se realiza no sólo por estar regulado expresamente para la resolución de las reclamaciones, sino porque se considera preciso para que este Consejo disponga de los elementos de juicio necesarios y conozca la posición del órgano ante las alegaciones vertidas en la reclamación. Por tal razón, no resulta casual que el artículo 52.2 c) LTPA disponga como infracción grave en la que pueden incurrir las autoridades, directivos y personal de los órganos reclamados "*[l]a falta de colaboración en la tramitación de las reclamaciones que se presenten ante el Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía*".

Así pues, en el caso que nos ocupa, y como se refleja en los antecedentes, fue solicitada al órgano reclamado la citada documentación e informe y, hasta la fecha, no consta que haya sido remitida a este Consejo para ninguna de las reclamaciones. Comoquiera que sea, conforme a lo previsto en el artículo 80.3, puesto en relación con el artículo 22.1 d), ambos de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas; se prosiguen las actuaciones en orden a resolver las reclamaciones interpuestas.

Cuarto. Según establece el artículo 24 LTPA, "*[t]odas las personas tienen derecho de acceder a la información pública veraz [...] sin más limitaciones que las contempladas en la Ley*". Y el artículo 6 a) LTPA obliga a que su interpretación y aplicación se efectúe tomando en consideración el "*principio de transparencia, en cuya virtud toda la información pública es en principio accesible y sólo puede ser retenida para proteger otros derechos e intereses legítimos de acuerdo con la Ley*".

La legislación reguladora de la transparencia, pues, se fundamenta y estructura en torno a una regla general de acceso a la información pública, que únicamente puede ser modulada o limitada si se aplican, motivadamente y de forma restrictiva, alguno de los supuestos legales que permiten su restricción o denegación.

Efectivamente, tal y como tuvimos oportunidad de declarar ya en la Resolución 42/2016 y venimos desde entonces reiterando (así, por ejemplo, Resolución 451/2018, FJ 5º), nuestro régimen de acceso a la información pública se asienta sobre la siguiente premisa:

"*Este acceso se configura como un verdadero derecho, que en su vertiente procedimental lleva a establecer la regla general del acceso a dicha información. Constituye pues la excepción la*

denegación o limitación del acceso" (Exposición de Motivos, II, de la LTPA). Se presume, pues, la publicidad de los 'contenidos o documentos' que obren en poder de las Administraciones y 'hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones' [art. 7 b) de la LTPA], de tal suerte que, en línea de principio, ha de proporcionarse la información solicitada por la ciudadanía. [...] Por consiguiente, recae sobre la Administración —y sobre el tercero afectado que se oponga a la solicitud de información— la carga de argumentar la pertinencia de aplicar algún límite que justifique la denegación del acceso a la misma" (Fundamento Jurídico Tercero).

Por su parte, este criterio es el que asimismo comparten los órganos jurisdiccionales, como lo ponen de manifiesto las Sentencias del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Tercera) n.º 1547/2017, de 16 de octubre; Sentencia 344/2020, de 10 de marzo y 748/2020, de 11 de junio: "*La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información*". Viniendo a añadir la Sentencia n.º 748/2020, de 11 de junio, que "*la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad*".

Quinto. Con la solicitud que está en el origen de las reclamaciones, el interesado pretendía conocer cierta información relativa a unos escritos presentados en el Registro del Ayuntamiento, a saber: personas y órganos administrativos a los que se han enviado cada uno de ellos, posibles rechazos o devoluciones y reenvíos, con indicación de la fecha correspondiente.

Se trata, pues, de una pretensión que es inequívocamente reconducible a la noción de "*información pública*" de la que parte la legislación reguladora de la transparencia, pues entiende por tal toda suerte de "*contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguna de las personas y entidades incluidas en el presente título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*" [art. 2 a) LTPA].

En lo que concierne a la reclamación 424/2019, habida cuenta de que el Ayuntamiento no ha alegado ningún límite ni causa de inadmisión que justifique retener la información, este Consejo no puede por menos que estimar la reclamación, de acuerdo con la regla general de acceso a la información citada en el FJ 4º. El Ayuntamiento debe, por tanto, facilitar al reclamante la información pretendida, previa disociación de los datos personales que

eventualmente pudieran aparecer en la misma (art. 15.4 LTAIBG).

Sexto. Y respecto a la reclamación 164/2020, recae una causa que impide que este Consejo entre a resolver sobre el fondo del asunto. El art. 24.2 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, dispone que "*la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado...".*

Consta en el formulario de reclamación interpuesto por el interesado que recibió respuesta a su solicitud el 16/01/2021. No obstante, la reclamación no fue presentada hasta el 11 de marzo de 2020, por lo que es claro que había transcurrido el plazo de un mes previsto en el artículo 24.2 LTAIBG para la interposición de la misma, procediendo consiguientemente su inadmisión a trámite.

No obstante, es oportuno advertir que consta entre la documentación remitida por el interesado al Consejo escrito del Ayuntamiento reclamado, de fecha 16 de enero de 2020, proporcionándole respuesta a la solicitud de información al comunicarle los siguiente aspectos referidos a los escritos presentados: el número y fecha de registro de entrada, fecha de envío al órgano destinatario y órgano destinatario. Así pues, incluso aunque no concurriera la incidencia detectada, este Consejo no podría estimar la reclamación en tanto en cuanto ya se ha ofrecido la información reclamada.

En virtud de los Antecedentes y Fundamentos Jurídicos citados se dicta la siguiente

RESOLUCIÓN

Primero. Estimar la reclamación 424/2019 interpuesta por *XXX* contra el Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga) por denegación de información pública.

Segundo. Instar a dicho Ayuntamiento a que, en el plazo de un mes contado a partir de la fecha de notificación de la presente resolución, ponga a disposición de la persona reclamante la información señalada en el Fundamento Jurídico Quinto, dando cuenta a este Consejo de lo actuado en el mismo plazo.

Tercero. Inadmitir la reclamación 164/2020 interpuesta por D. Francisco Luis Tadeo Ortega contra el Ayuntamiento de Benalmádena (Málaga) por denegación de información pública, conforme a lo expuesto en el Fundamento Jurídico Sexto.

Contra esta resolución, que pone fin a la vía administrativa, cabe interponer recurso contencioso-administrativo ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla que por turno corresponda en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente al de su notificación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 8.3 y 46.1, respectivamente, de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

EL DIRECTOR DEL CONSEJO DE TRANSPARENCIA
Y PROTECCIÓN DE DATOS DE ANDALUCÍA

Jesús Jiménez López

Esta resolución consta firmada electrónicamente